

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **V. G.,** zastoupený Mgr. Filipem Toulem, advokátem se sídlem Lannova 16/13, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti:** I) S. K., II) J. J., III) F. J., oba zastoupeni JUDr. Vojtěchem Filipem, advokátem se sídlem Čéčova 689/11, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 7. 2016, č. j. 10 A 32/2016 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal u Městského úřadu Český Krumlov (dále jen „správní orgán I. stupně“) dne 20. 10. 2014 žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení, kterou se domáhal odejmutí vlastnických práv k částem pozemků p. č. X, X, X v k.ú. Z. V., v obci P. V., ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, potřebných pro vytvoření podmínek pro nezbytný přístup a příjezd k pozemkům p. č. X, X, které jsou ve vlastnictví stěžovatele. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 26. 2. 2015, č. j. MUCK 10053/2015, byla žádost stěžovatele zamítnuta. Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 7. 2015, č. j. KUJCK 55060/2015/OREG, rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný předně konstatoval, že správní orgán I. stupně měl postupovat podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a žádost

stěžovatele zamítnout, neboť v daném případě nemá opodstatnění aplikace § 170 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánovaní a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“). Vyvlastnění totiž nelze připustit tehdy, lze-li jeho účelu dosáhnout jiným způsobem, v dané věci právním režimem nezbytné cesty ve smyslu § 1029 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Namítané procesní vady a nesprávnost závěrů správního orgánu I. stupně jsou proto bez významu. Žalovaný zavázal správní orgán I. stupně, aby v novém projednání nejprve posoudil splnění podmínky pro vyvlastnění uvedené v § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), v relevantním znění (dále jen „zákon o vyvlastnění“), tj. aby posoudil, zda je vyvlastnění v konkrétní věci s přihlédnutím k deklarovanému účelu přípustné.

[2] Rozhodnutím správního orgán I. stupně ze dne 24. 9. 2015, č. j. MUCK 47975/2015, byla žádost stěžovatele opětovně zamítnuta. Správní orgán I. stupně postupoval v souladu se závazným právním názorem žalovaného, nadto uvedl, že existují další dva důvody pro nevyhovění žádosti; v řízení nebyl prokázán veřejný zájem a vyvlastnění není navrženo v nezbytném rozsahu. Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 1. 2016, č. j. KUJCK 1916/2016, částečně změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že ve výrokové části vypustil text „*s následnou výstavbou nové příjezdové komunikace do lokality nové bytové výstavby na pozemku p. č. X*“ a ve zbytku jej potvrdil. Žalovaný opětovně konstatoval, že s účinností občanského zákoníku od 1. 1. 2014 ztratila aplikace účelu vyvlastnění podle § 170 odst. 2 stavebního zákona opodstatnění přinejmenším v případech, v nichž je požadován přístup na pozemek pro nedostatečné napojení na veřejnou cestu, což odpovídá nyní projednávané věci. Situaci lze totiž řešit pomocí institutu nezbytné cesty podle § 1029 a násl. občanského zákoníku. Nadto stěžovatel nepředložil listiny prokazující splnění podmínek § 5 odst. 2 zákona o vyvlastnění, konkrétně návrh na uzavření smlouvy s vyvlastňovanými. Dále žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně nadbytečně (§ 51 odst. 3 správního řádu) zkoumal podmínku existence veřejného zájmu a nezbytnosti rozsahu vyvlastnění. Tento nesprávný postup však neměl dopad na zákonnost a správnost výroku rozhodnutí a předmětné posouzení bylo správné.

[3] Proti napadenému rozhodnutí brojil stěžovatel žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 20. 7. 2016, č. j. 10 A 32/2016 - 52, jako nedůvodnou zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[4] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že v době nabytí předmětných pozemků k nim neměl zajištěn přístup. Dokument ze dne 20. 5. 2002, č. j. RF - 72-38/02-1807/02, vydaný Okresním úřadem v Českém Krumlově, je dostatečným důvodem prokazujícím vůli vlastníka pozemku p. č. X v k. ú. Z. V. umožnit přístup k předmětným

pozemkům, neboť v čl. VI. odst. 2 nájemní smlouvy č. 21/01 je nájemci uložena povinnost umožnit průchod a průjezd také jiným osobám než rekreantům, kteří jsou ubytováni v zařízení nájemce. Hranici mezi pozemkem stěžovatele a pozemkem p. č. X v k. ú. Z. V. tvořil pás vzrostlých keřů přerušený jen v místě vstupu na pozemek stěžovatele. Teprve v roce 2005 došlo k vysázení keřů také do proluky a znemožnění přístupu stěžovatele k jeho pozemkům. Krajský soud nesprávně vycházel pouze z kupní smlouvy na předmětné pozemky.

[6] Dále stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem v tom, že neprokázal veřejný zájem na vyvlastnění. Platný územní plán obce P. V. navrhuje komunikaci pro obsluhu území, kde je pozemek stěžovatele a dalších vlastníků. Zájem stěžovatele na realizaci a naplnění cíle územního plánování nemůže být považován za soukromý zájem ani tehdy, pokud vlastníci ostatních pozemků v území mají ke svým nemovitostem již zajištěn přístup. Komunikací, která má být dle platného územního plánu realizována na části vyvlastňovaných pozemků, se předpokládá zpřístupnění a zainvestování celé předmětné funkční plochy, což je podle stěžovatele ve veřejném zájmu. To, aby stěžovatel na svých pozemcích hospodařil, např. kosil trávu, je zájmem také ostatních vlastníků, tedy zájmem veřejným. Obecným zájmem může být také zájem zcela konkrétních osob na přístup k jejich pozemku.

[7] Nesprávné je dle názoru stěžovatele rovněž posouzení otázky, zda lze přístup k pozemku zajistit jinak, ať již využitím institutu nezbytné cesty nebo jiného závazku. Podle stěžovatele závazek k zajištění přístupu k pozemku jeho sousedé odmítli. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), stěžovatel uvedl, že není třeba využít institutu nezbytné cesty, ale je možné domáhat se rovnou přístupu k pozemku dle § 170 odst. 2 stavebního zákona, zejména v případě, v němž přístup k pozemku řeší závazný územní plán obce. Instituty nezbytné cesty a vyvlastnění stojí vedle sebe.

[8] Stěžovatel dále namítl nesprávnost posouzení splnění podmínek § 5 zákona o vyvlastnění. Stěžovatel osobám zúčastněným na řízení nedoručil kupní smlouvu, nicméně jim doručil písemnosti, které lze považovat za návrh na uzavření kupní smlouvy s veškerými náležitostmi podstatnými pro uzavření kupní smlouvy (uvedl důvod a účel vyvlastnění, kupní cenu a přiložil geometrický plán). Zaslal několik vysvětlujících dopisů seznamujících s jeho záměrem, výzvu k uzavření kupní smlouvy s návrhem kupní ceny, znalecký posudek, informaci o účelu vyvlastnění a konkrétním záměru a upozornění, že pokud nebude do 90 dnů po doručení návrhu vzájemnou dohodou dosaženo uzavření smlouvy o získání potřebných práv k pozemkům pro uskutečnění popsaného účelu, bude nucen požádat o zahájení vyvlastňovacího řízení. Za uvedených okolností je trvání krajského soudu na splnění podmínky doručení návrhu kupní smlouvy přehnaným formalismem.

[9] Krajský soud podle stěžovatele pominul deklarovaný nezájem obce P. V. na realizaci obslužné komunikace. Obec neuplatnila předkupní právo podle § 101 odst. 1 stavebního zákona, čímž nepřímo umožnila oddělení části pozemku v místě trasy určené

pro veřejně prospěšnou stavbu a následný prodej pouze jednomu vlastníku pozemků v řešeném území. Tím došlo k zásadnímu narušení proporcionality na úkor stěžovatele. Stěžovatel je připraven případně vybudovanou komunikaci včetně pozemku bezúplatně převést do vlastnictví obce. Zájmem stěžovatele není vlastnit komunikaci a pozemek pod ní, ale zajistit nezbytný přístup a příjezd ke svým pozemkům. Pokud by obec dodržovala platný územní plán, nemusel by stěžovatel suplovat její povinnosti. Argument krajského soudu, že vyvlastnění pozemku není možné, protože by to odporovalo územnímu plánu, je nesprávný, neboť žádný zákon nezakazuje nabytí nemovitosti určené územním plánem k zastavění veřejně prospěšnou stavbou.

[10] Stěžovatel dále uvedl, že jeho pozemky byly přístupné přes pozemek p. č. X v k. ú. Z. V. Následně došlo ke změně územního plánu obce P. V. a umístění obslužné komunikace obsluhující mj. pozemky stěžovatele. Podle stěžovatele krajský soud převzal nesprávné tvrzení plynoucí z vyjádření Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových ze dne 20. 9. 2005, kde se uvádí, že jednu z možností přístupu nabídl také pan J. (osoba zúčastněná na řízení III.). Není zde ovšem uvedeno, o jakou možnost se jednalo. Podle stěžovatele spočívala v tom, že pan J. při místním šetření stěžovateli nabídl, že nabude-li pozemek p. č. X sousedící s pozemkem p. č. X ve vlastnictví manželů J., je pan J. ochoten pozemky směnit a umožnit tak stěžovateli přístup k jeho pozemkům. Stěžovatel přes značnou snahu uvedený pozemek do vlastnictví nenabyl. Konstatování soudu o ochotě pana J. umožnit přístup ke stěžovatelovým pozemkům je proto nepravdivé a nepodložené.

[11] Podle stěžovatele ze správního ani soudního spisu neplyne, že by na pozemcích stěžovatele měl být postaven jeden dům s bytovou jednotkou, jak konstatuje krajský soud; otázka stavby bude řešena až v případném stavebním řízení.

[12] Stěžovatel dále namítl, že se krajský soud ani žalovaný nevypořádali s jeho vysvětlením a prokázáním veřejného zájmu, kterým je mj. také to, aby stěžovatel mohl své pozemky obhospodařovat, udržovat a užívat v souladu s platným územním plánem a aby obec postupovala v souladu s ním. Na místě jsou nezbytné terénní úpravy.

[13] Stěžovatel rovněž namítl, že se krajský soud v napadeném rozsudku nevypořádal se všemi jeho námitkami. Navíc po nahlédnutí do soudního spisu zjistil, že jeho součástí není správní spis, a proto mu není zřejmé, na základě jakých skutečností a důkazů krajský soud rozhodoval.

[14] Stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný k výzvě soudu uvedl, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu, ve vztahu ke kasační stížnosti odkazuje na své vyjádření k žalobě, odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a obsah správního spisu. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[16] Osoba zúčastněná na řízení I. se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

pokračování

[17] Osoby zúčastněné na řízení II. a III. ke kasační stížnosti uvedly, že z veškerých podkladů a předchozích jednání plyne, že stěžovatel od počátku věděl o nepřístupnosti pozemků, jež zakoupil, přičemž neměl jistotu, zda na ně získá přístup. Pozemky stěžovatele jsou dosud v katastru nemovitostí vedeny jako zemědělská půda a plochou jsou určeny k výstavbě jednoho rodinného domu. Jiná výstavba se v dané lokalitě nepředpokládá. Osoby zúčastněné na řízení II. a III. stěžovatele ústně i písemně upozorňovaly na komplikace s přístupem na jím kupované pozemky. Stěžovatel stále odkazuje na doklad od obecního úřadu, podle něhož má Jednota DS Kaplice umožnit přechod na jeho pozemek vnitřní cestou po pozemku p. č. X; ta však byla zřízena pro vnitřní účely zařízení na pozemcích ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení II. a III. jako nezpevněná a prašná cesta. Obec ani nikdo z majitelů okolních pozemků nemá zájem na vybudování obslužné komunikace. Posekání pozemku stěžovatelem je jeho zákonnou povinností vlastníka a k takovému jednání jsou osoby zúčastněné na řízení II. a III. ochotny umožnit průchod k pozemku; to ovšem nemá nic společného s veřejným zájmem, jak jej stěžovatel popisuje v kasační stížnosti. Zřízení nezbytné cesty by bylo v rozporu s ochranou majetku osob zúčastněných na řízení II. a III., ohrožující jejich podnikání, prosperitu a zaměstnanost 10 osob. Podmínky pro vyvlastnění splněny nebyly z důvodu nepředložení návrhu kupní smlouvy stěžovatelem. Je připravována změna územního plánu obce č. 3 týkající se dotčeného území, která zruší vytyčení uvedené komunikace. Osoby zúčastněné na řízení II. a III. navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[18] Stěžovatel v návaznosti na vyjádření osob zúčastněných na řízení konstatoval, že na základě kupních smluv nabyl pozemky p. č. X a X v k.ú. Z. V.; funkční plocha dané lokality je územním plánem určena jako bydlení v rodinných a bytových domech včetně hospodářského zázemí a rovněž využití pozemku p. č. X ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení II. a III. je určeno pro bydlení. Možnost průchodu a průjezdu přes pozemek p. č. X v k. ú. Z. V. byla v (blíže nespecifikované době) stěžovateli umožněna na základě dokumentu vystaveného Okresním úřadem v Českém Krumlově.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Stěžovatel namítl, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť krajský soud a žalovaný se nevypořádali s jeho vysvětlením a prokázáním veřejného zájmu a *„se všemi*

jeho námitkami“. Napadený rozsudek ani rozhodnutí žalovaného podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedenou vadou netrpí, neboť krajský soud a žalovaný provedli jednoznačné a vnitřně konzistentní skutkové a právní hodnocení, z něhož plyne ucelený názor na posouzení projednávané věci. Posouzením existence veřejného zájmu se žalovaný zabýval na str. 7 *in fine* až 9 napadeného rozhodnutí a krajský soud zejm. na str. 8 a 9 napadeného rozsudku. Jako nedůvodnou Nejvyšší správní soud posoudil také námitku stěžovatele, že krajský soud zcela pominul deklarovaný nezájem obce P. V. na realizaci předmětné komunikace. Uvedenou argumentací se krajský soud zabýval na str. 11 a 12 napadeného rozsudku; ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti s vyslovenými závěry polemizuje, což by v případě opomenutí jeho žalobních tvrzení jistě nebylo možné. Pouhá skutečnost, že stěžovatel nesouhlasí s právními a skutkovými závěry žalovaného a krajského soudu, nezakládá nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí. Nejvyšší správní soud připomíná názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz): „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ Na základě uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu netrpí nepřezkoumatelností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud neměl v době nahlížení stěžovatele do spisu k dispozici správní spis. Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud usnesením ze dne 9. 3. 2016, č. j. 10 A 32/2016 - 33, požádal žalovaného o předložení správního spisu. Z vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 13. 4. 2016 plyne, že žalovaný spolu s vyjádřením předložil správní spisy. Dne 20. 7. 2016 byl vydán napadený rozsudek, přičemž téhož dne vydala předsedkyně senátu rozhodujícího ve věci pokyn k vrácení správního spisu žalovanému (č. l. 66). Podle připojené doručenky byl správní spis žalovanému doručen (tedy vrácen) dne 29. 7. 2016. Podle úředního záznamu ze dne 11. 8. 2016 (č. l. 69) stěžovatel uvedeného dne nahlédl do spisu - tedy až po vrácení správního spisu žalovanému. Z odůvodnění napadeného rozsudku je tedy zřejmé, že krajský soud měl správní spisy k dispozici a rozhodoval na jejich podkladě.

[24] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Soudní ochrana veřejných subjektivních práv stěžovatele mu byla poskytnuta již individuálním projednáním jeho věci krajským soudem. Důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení krajského soudu, který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s žalobními námitkami. Jinými slovy, stěžovatel je povinen tvrdit některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s., týkající se řízení vedeného krajským soudem anebo jeho rozhodnutí. Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti není možné bez dalšího nahradit zopakováním odvolacích nebo žalobních námitek a argumentace předestřené v řízení u krajského soudu (jakkoliv je uvedené spojeno s tvrzením, že krajský soud předmětné otázky nesprávně posoudil). Kasační stížnost stěžovatele přitom z převážné části spočívá právě v takovém opakování.

pokračování

[25] Z obsahu správního spisu plynou následující skutečnosti, jež svědčí o účelu vyvlastnění. Stěžovatel nabyl vlastnické právo k pozemku p. č. X a p. č. X, k. ú. Z. V., druh pozemku podle katastru nemovitostí trvalý travní porost a ostatní plocha, na základě kupní smlouvy č. 3010880233 ze dne 10. 4. 2002 a smlouvy o bezúplatném převodu č. 104 PR 02/33 ze dne 11. 9. 2002, s účinky vkladu práva do katastru nemovitostí k 29. 4. 2002 a 13. 9. 2002. Podle čl. VI. odst. 1 kupní smlouvy vzal stěžovatel jako kupující na vědomí, že prodávající nezajišťuje zpřístupnění a vytyčování hranic pozemku. V žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení podané dne 20. 10. 2014 stěžovatel uvedl, že vyvlastnění pozemků žádá pro vytvoření nezbytného přístupu a příjezdu ke svým pozemkům. V protokolu o ústním jednání ze dne 12. 12. 2014, č. j. MUCK 66255/2014, je uvedeno, že z obsahu žádosti stěžovatele je patrno, že nepožaduje pouze zřízení služebnosti práva jízdy a chůze přes pozemky, ale hodlá na vyvlastněných pozemcích postavit stavbu komunikace a do té umístit sítě pro napojení nového rodinného domu na pozemku p. č. X, k. ú. Z. V. Proto nepožaduje pouze omezení vlastnického práva, ale jeho odnětí. Protokol stvrdil stěžovatel vlastnoručním podpisem a nepodal proti němu žádné námitky.

[26] Obsahem správního spisu jsou dále následující listiny (a z nich plynoucí skutečnosti), ze kterých stěžovatel dovozuje, že v době nabytí pozemků k nim měl zajištěn přístup. Podle obecně závazné vyhlášky č. 1/2005 o závazných částech územního plánu obce P. V. účinné od 16. 8. 2005 a podle grafické části územního plánu jsou pozemky stěžovatele ve funkční ploše určené pro bydlení, přičemž na vyvlastňovaných pozemcích p. č. X, X, X v k. ú. Z. V., se nachází záměr veřejně prospěšné stavby místní obslužné komunikace. Z přípisu Okresního úřadu v Českém Krumlově ze dne 20. 5. 2002, č. j. RF - 72-38/02-1807/02, plyne, že stěžovatel požádal stát - Českou republiku (prostřednictvím okresního úřadu) o zachování přístupu k pozemku p. č. X přes přilehlý pozemek p. č. X, k. ú. Z. V. (nyní ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení II. a III. - pozn. NSS). Okresní úřad stěžovatele informoval, že předmětný pozemek má od státu v nájmu Jednota DS Kaplice a ZV odborového svazu pracovníků obchodu, přičemž dle čl. VI. odst. 2 nájemní smlouvy č. 21/01 je nájemci uložena povinnost umožnit průchod a průjezd také jiným osobám než rekreantům ubytovaným v zařízení nájemce. Dále uvedl, že dle § 26 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v relevantním znění, lze nemovité věci ve vlastnictví státu zatížit věcným břemenem toliko pro účely zřízení nebo provozu sítě technického vybavení, v ostatních případech může ze závažných důvodů povolit výjimku Ministerstvo financí.

[27] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, který k účelu vyvlastnění v napadeném rozsudku v obecné rovině rozvedl, že stěžovatel za účel vyvlastnění konkrétních částí pozemků ve vlastnictví osob na řízení zúčastněných označil příjezd ke svým pozemkům. Z tohoto důvodu je zapotřebí vycházet z § 170 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož právo k pozemku lze odejmout nebo omezit k vytvoření podmínek mimo jiné pro příjezd k pozemku. Podmínky vyvlastnění poté upravuje § 3, 4 a 5 zákona o vyvlastnění, přičemž vyvlastnění je přípustné jen pro účel stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem (§ 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Další podmínky pro vyvlastnění stanoví § 4

zákona o vyvlastnění, podle kterého lze vyvlastnění provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění, ve vyvlastňovacím řízení musí být rovněž prokázán veřejný zájem na vyvlastnění. Vyvlastnění je přípustné, pokud se vyvlastňovateli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku, vypočítávají se důkazy, které je zapotřebí ke smlouvě připojit a uvádí se požadavek o tom, že smlouva musí založit právo vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do tří let od uzavření smlouvy. Z takto vymezených podmínek vyvlastnění je zjevné, že jsou stanoveny kumulativně; k vyvlastnění lze tedy přistoupit pouze tehdy, jsou-li veškeré požadavky stanovené v § 3, 4 a 5 zákona o vyvlastnění dodrženy současně. Stavební zákon jako jeden z účelů, pro který lze vyvlastnit, předpokládá zajištění příjezdu k pozemku. Podmínkou bránící vyvlastnění je požadavek stanovený v § 3 odst. 1 věta druhá zákona o vyvlastnění, který spočívá v tom, že vyvlastnění pro takový účel není přípustné tehdy, je-li možno práva k pozemku potřebná pro zajištění přístupu (příjezdu) k pozemku získat dohodou nebo jiným způsobem. Z obsahu spisu je zjevné, že dohoda nebyla mezi účastníky řízení možná. Z uvedeného důvodu bylo tedy nutné zabývat se tím, zda tak lze učinit jiným způsobem. Právě to správní orgány učinily a posuzovaly, lze-li využít možnost nezbytné cesty ve smyslu § 1029 občanského zákoníku. Právě § 1029 občanského zákoníku ve svém prvním odstavci předpokládá možnost požadovat po sousedovi povolení nezbytné cesty přes jeho pozemek za situace, v níž pozemek vlastníka není dostatečně spojen s veřejnou komunikací. Taková nezbytná cesta má pak odpovídat potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat. Krajský soud zdůraznil, že řízení o vyvlastnění se sice děje podle veřejnoprávních předpisů, ale je zapotřebí vzít v úvahu, že § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění preferuje možnost dosažení účelu vyvlastnění soukromoprávními instituty, dohodou či jiným způsobem.

[28] Uvedená východiska krajský soud aplikoval na nyní projednávaný případ, přičemž Nejvyšší správní soud s jeho závěry souhlasí: *„Jestliže žalobce v roce 2002, tedy ještě před přijetím současně platného územního plánu obce, pořídil pozemky, o kterých se v kupní smlouvě výslovně uvádí, že k nim není zajištěn přístup a takto pozemky koupil, pak si musel být vědom toho, že ve svém vlastnictví má dva pozemky, které nejsou připojeny na veřejnou pozemní komunikaci. Prodávající Pozemkový fond ČR uvedl, že nezajišťuje zpřístupnění pozemku a žalobce tuto smluvní podmínku akceptoval. Při vědomí toho, že pořídil pozemky bez přístupu, lze právě v zájmu příjezdu k pozemku využít mírnější zásah do cizího vlastnického práva jeho omezením ve formě nezbytné cesty. Je tu proto jiný způsob, jak dosáhnout účelu vyvlastnění, příjezdu k žalobcovým pozemkům. Již z toho důvodu nejsou podmínky pro vyvlastnění splněny, a proto nelze žádosti žalobce o vyvlastnění části cizích pozemků za účelem zpřístupnění pozemků vlastních vyhovět.* [...] *Požadoval-li žalobce žádostí o vyvlastnění zajistit přístup ke svým pozemkům, pak bylo namístě zabývat se výlučně tím, jak takový přístup zajistit a je-li pro ten účel zapotřebí vyvlastnit části cizích pozemků a nebylo zapotřebí řešit územním plánem předpokládanou místní obslužnou komunikaci.* [...] *úkolem nebylo, aby* [správní orgán] *hodnotil odbočku obslužné komunikace, a odpovídá-li ta územnímu plánu.*“ V další části napadeného rozsudku se krajský soud vyjádřil k argumentu stěžovatele, že měl zajištěn přístup k pozemkům přes pozemek p. č. X, k. ú. Z. V., na základě nájemní smlouvy uzavřené mezi Českou republikou jako pronajímatelem a Jednotou DS Kaplice a ZV odborového svazu pracovníků obchodu jako nájemcem. Lze souhlasit s posouzením krajského soudu, podle něhož *„nájemní smlouva platila výlučně mezi pronajímatelem a nájemcem, další osoby, jímž je přístup umožněn, nespecifikovala a okamžikem*

pokračování

ukončení nájmu zanikla povinnost nájemce umožnit průchod či průjezd pozemkem č. X pro všechny jiné subjekty. Nájemní smlouva již ze své povahy zavazuje toliko její účastníky a práva a povinnosti podle takové smlouvy nepřecházejí na právní nástupce. [...] *nájemní smlouva nepředstavovala ani žádný právní titul pro žalobce umožňující přístup k jeho pozemkům. To je ostatně zcela v souladu s kupními smlouvami, kterými žalobce pozemky pořídil a ve kterých se výslovně uvádí, že pozemky jsou bez přístupu.*"

[29] Na tomto místě je opětovně vhodné zdůraznit, že také osoby zúčastněné na řízení jako vlastníci vyvlastňovaných pozemků mají právo na ochranu svého vlastnictví, do kterého lze zasahovat pouze velmi omezeně a výhradně způsobem předpokládaným zákonem (srov. čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod). Omezit vlastnická práva osob zúčastněných na řízení nelze bez dalšího pouze na základě argumentu, že územní plán z roku 2005 vymezil funkční plochu, ve které se nachází pozemky stěžovatele, jako plochu pro bydlení, a na pozemcích osob zúčastněných na řízení vymezil veřejně prospěšnou stavbu obslužné komunikace. V projednávané věci je totiž podstatné, že lze využít možnost nezbytné cesty ve smyslu § 1029 občanského zákoníku, jak již bylo výše uvedeno. Ve veřejném zájmu přitom je, aby zásah do cizích vlastnických práv byl co nejšetrnější. Za této situace tedy nemůže obstát ani argumentace stěžovatele, že veřejný zájem na dosažení účelu jím navrhovaného vyvlastnění převažuje nad zachováním dosavadních práv osob zúčastněných na řízení.

[30] K námitce stěžovatele ve vztahu k závěru krajského soudu, že „*příjezd k pozemku lze zajistit právě využitím soukromoprávního institutu nezbytné cesty, případně obligačně, jestliže ze spisu je patrno, že manželé J. byli ochotni umožnit příjezd žalobci k jeho pozemkům přes pozemky své, což žalobce neakceptoval*", Nejvyšší správní soud uvádí, že např. z přípisu Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových ze dne 8. 8. 2005, který byl adresován stěžovateli, podle něhož bylo při místním šetření dne 6. 9. 2005 zjištěno, že existují i jiné možnosti přístupu k pozemku p. č. X, přičemž „*jednu z možností*" nabídl právě pan J. (osoba na řízení zúčastněná III.). Rovněž osoba zúčastněná na řízení I. S. K. ve vyjádření ze dne 11. 12. 2014 uvedla, že stěžovatel po dlouhá léta přístup na své pozemky nepotřeboval a nepečoval o ně, přestože by mu majitelé sousedních neoplocených pozemků přístup umožnili. Z uvedeného je tedy zřejmé, že v předchozí době určitá ochota ze strany osob zúčastněných na řízení umožnit stěžovateli přístup na jeho pozemky existovala. Na straně druhé manželé J. ve svých podáních v řízení před správními orgány již s umožněním přístupu stěžovatele na jeho pozemek přes své pozemky s poukazem na své podnikatelské aktivity nesouhlasili. V uvedeném směru je tedy třeba závěr krajského soudu mírně korigovat, což však jinak nic nemění na správnosti jeho pro rozhodnutí ve věci podstatném názoru, že příjezd k pozemkům stěžovatele lze zajistit využitím soukromoprávního institutu nezbytné cesty.

[31] Pro úplnost zdejší soud poznamenává, že stěžovatel v kasační stížnosti s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22, dovozoval, že není třeba využít institutu nezbytné cesty, ale je možné domáhat se rovnou přístupu k pozemku dle § 170 odst. 2 stavebního zákona, neboť instituty nezbytné cesty a vyvlastnění stojí vedle sebe. Takové závěry však z citovaného rozsudku neplynou. Nejvyšší správní soud v něm toliko v obecné rovině konstatoval, že přístupu ke svému majetku přes

cizí pozemek se lze v prvé řadě domáhat zřízením věcného břemene (služebnosti cesty podle § 1276 občanského zákoníku) či jiného titulu k užívání určité komunikace, a to za úplatu a na základě dohody. Není-li to možné, lze se domáhat povolení nezbytné cesty přes cizí pozemek u soudu (§ 1029 a § 1030 občanského zákoníku). Konečně zdejší soud vyslovil, že věcné břemeno k pozemku nebo stavbě pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě může být za náhradu zřízeno také rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu podle § 170 odst. 2 stavebního zákona, přičemž v řízení se přitom postupuje podle zákona o vyvlastnění. Nejvyšší správní soud tedy pouze uvedl obecný výčet možností přístupu k majetku určité osoby přes cizí pozemek. Z tohoto výčtu ovšem neplyne žádný závěr přímo aplikovatelný na nyní projednávanou věc a již vůbec ne takový, který dovozuje stěžovatel. Jak je výše podrobně pojednáno, v tomto konkrétním případě není možné postupovat *a priori* podle § 170 odst. 2 stavebního zákona, neboť na místě zde bylo mírnější omezení vlastnického práva osob zúčastněných na řízení, jež mohlo mít například podobu zřízení práva nezbytné cesty soudem v souladu s § 1029 a § 1030 občanského zákoníku (přičemž tento závěr zcela zjevně není s citovaným rozhodnutím v rozporu).

[32] Konečně se s ohledem na odvolací a žalobní námitky správní orgány a krajský soud zabývaly také tím, zda stěžovatel předložil návrh smlouvy prokazující, že mezi účastníky nebylo možné uzavřít dohodu [§ 5, § 18 odst. 3 písm. c) zákona o vyvlastnění]. Ve správním spise je k žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení přiložen dokument označený jako výzva k uzavření kupní smlouvy dohodou - návrh kupní ceny ze dne 14. 6. 2014, adresovaná osobám zúčastněným na řízení. V té stěžovatel osvětluje svůj pohled na předmětnou lokalitu a informuje, že nechal zpracovat geometrický plán pro vymezení potřebných pozemků a projektovou dokumentaci pro připojení svých pozemků na veřejnou komunikaci. Dále sděluje, že nechal zpracovat znalecký posudek pro určení náhrady - kupní ceny za výkup potřebných parcel vymezených k účelu realizace přístupové komunikace. Stěžovatel rovněž uvedl: *„V případě, že dojde k uzavření dohody podle tohoto předloženého návrhu, uhradím náklady související s vypracováním kupní smlouvy, včetně návrhu na vklad do katastru nemovitostí.“* Ve výzvě je rovněž upozornění, že nepodaří-li se ve lhůtě 90 dnů od doručení výzvy vzájemnou dohodou dosáhnout uzavření smlouvy o získání potřebných práv k pozemkům pro uskutečnění popsaného účelu, bude stěžovatel nucen postupovat podle § 170 stavebního zákona a požádat o vyvlastnění. Přílohou výzvy je toliko kopie geometrického plánu a znaleckého posudku.

[33] Uvedenou výzvu nelze považovat za návrh kupní smlouvy ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Ve výzvě se pouze uvádí, jaké podklady stěžovatel opatřil a že vyzývá vyvlastňované k uzavření kupní smlouvy, avšak samotný návrh osobám zúčastněným na řízení nepředložil a ze spisu je zjevné, že žádný takový návrh ani nebyl vyhotoven. Ostatně sám stěžovatel ve výzvě uvádí, že případně uhradí náklady související s vypracováním kupní smlouvy. Z jeho tvrzení tak nepřímo plyne, že si byl vědom, že konkrétní návrh smlouvy o získání práv k předmětným pozemkům nepředkládá. Na podporu závěru o nepředložení smlouvy ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění lze rovněž odkázat na odst. 4 citovaného ustanovení, podle kterého musí smlouva o získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě podle odstavce 1 založit právo vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let od uzavření smlouvy. Lze se logicky domnívat, že tato zákonem

požadovaná podmínka by v příslušném návrhu kupní smlouvy měla být obsažena. Ve výzvě, kterou stěžovatel zaslal osobám zúčastněným na řízení, však o tom není ani zmínka. Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem a žalovaným, že v dané věci nebyl dodržen ani požadavek daný § 5 zákona o vyvlastnění.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti; z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, ani nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných; proto jim soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. září 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu